

Spis treści

Słowo wstępne	9
Arkadiusz Babczuk: Miękkie ograniczenia budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	11
Grażyna Borys: Świadectwa pochodzenia jako instrument wspierający kogenerację	26
Martina Černíková: The Most Considerable Changes of the Tax Legislation in the Context of the Public Budgets Stabilization in the Czech Republic	35
Jarosław Dziuba: Wykorzystanie przychodów zwrotnych w gospodarce finansowej powiatów w Polsce	41
Andrzej Koza: Wsparcie ze środków publicznych przedsiębiorczości bezrobotnych osób niepełnosprawnych	53
Damian Kubiak: Zmiany na rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	62
Alina Majczyzna: Rola Funduszu Dopłat w realizacji programów dopłat do kredytów mieszkaniowych	72
Martina Prskavcová: Tax Policy in Taiwan (Republic of China)	82
Ivana Šimíková: Mundell-Fleming Model and Maastricht's Fiscal Convergence Criteria: Fiscal and Budgetary Stabilization Need in the Context of EMU	91
Jana Šmídová: Is Contemporary Tax Book in the Czech Republic Really Tax Book?	96
Melania Bąk: Wartości niematerialne i prawne w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego oraz Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.....	102
Zdeněk Brabec: The Financial Evaluation of the Capital Project (Construction of the Minibike Circuit)	118
Šárka Čechlovská: Project Finance – an Alternative Method of Corporate Financing	127
Marketa Dubová, Helena Jáčová, Marie Šimonová: Analysis of E-learning Materials Benefits of Course „Selected Problems of Financial Management” for Different Target Groups of Users	132
Olga Hasprová: Comparison of Selected Items of Company and Insurance Company's Liabilities Balance Sheets	150
Josef Horák: Development of Czech Accounting from the End of 19 th Century until the Present Time	156
Radana Hojná: Costing and Its Usage in Product Management	162
Helena Jáčová: Assessment of Suitability of Selected Indicators for Specification of Economically Depressed Areas in the Liberec Region	169
Joanna Kogut: Wpływ zmian projektu ustawy o rachunkowości na rachunkowość jednostek gospodarczych	182
Olga Malíková: Leases of the Asset and its Depreciation – Differences in Reporting under the Czech Legislation and Standards IFRS	195

Šárka Nováková: Economic Aspects of the Ecological Risks Assessment of the Industrial Accident	205
Magdalena Swacha-Lech: Istota finansów behawioralnych	211
Jacek Adamek: PLS i jego odwzorowanie w produktach bankowości islamskiej na przykładzie kontraktu <i>musharakah</i>	221
Elżbieta Hajduga: Przegląd uwarunkowań rozwoju działalności reasekuracyjnej w Polsce	232
Alicja Janusz: Ekonomiczne przesłanki tworzenia sieci bezpieczeństwa pośredników finansowych	241
Wojciech Krawiec: Realizacja polityki inwestycyjnej polskich funduszy nieruchomości	252
Robert Kurek: Rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe zakładu ubezpieczeń – nowe podejście w Solvency II	265
Teresa Orzeszko: Zasady funkcjonowania rezerw na straty kredytowe w argentyńskich bankach	273
Beata Owczarczyk: Analiza porównawcza rozwoju działalności bancassurance we Francji, w Niemczech i w Polsce	289
Agnieszka Ostalecka: Metody przewycieżania kryzysu azjatyckiego – wybrane aspekty	300
Małgorzata Solarz: Upadłość konsumencka w wybranych krajach	311

Summaries

Arkadiusz Babezuk: Soft Budget Constraints in Municipalities	25
Grażyna Borys: Certificates of Origin as the Cogeneration Supporting Instrument	34
Martina Černíková: Istotne zmiany w prawie podatkowym w kontekście stabilizacji budżetu Republiki Czeskiej	40
Jarosław Dziuba: Implementation of Recovered Revenues in Financial Economy of Districts in Poland	52
Andrzej Koza: The Public Funds for Support of Self-employment Among Handicapped Persons	61
Damian Kubiak: Changes on the Employee Pension Programs' Market in Poland	71
Alina Majczyna: The Meaning of Subsidy Fund in Financial Programmes to Support National Housing	81
Martina Prskavcová: Polityka podatkowa na Tajwanie (Republika Chińska)	89
Ivana Šimíková: Model Mundella-Fleminga oraz fiskalne kryteria konwergencji z Maastricht: potrzeba stabilizacji fiskalnej EMU	95
Jana Šmídová: Czy współczesna książka podatkowa w Republice Czeskiej jest rzeczywiście książką podatkową?	101
Melania Bąk: Intangible Assets in View of Balance and Tax Law and International Accounting Standards	116
Zdeněk Brabec: Finansowa ocena projektu kapitałowego (konstrukcja toru do minimotocykli)	126

Šárka Čechlovská: Finansowanie projektowe jako alternatywna metoda finansowania przedsiębiorstwa	131
Marketa Dubova, Helena Jacova, Marie Simonova: Analiza korzyści materiałów kursu e-learning „Wybrane problemy zarządzania finansowego dla różnych grup docelowych użytkowników”	149
Olga Hasprová: Porównanie wybranych elementów pasywów bilansów przedsiębiorstwa i firmy ubezpieczeniowej	155
Josef Horák: Rozwój rachunkowości w Czechach od końca XIX wieku do czasów obecnych	161
Radana Hojná: Kalkulacja kosztów i jej wykorzystanie w zarządzaniu produktem	168
Helena Jáčová: Ocena stosowności wybranych czynników do wyodrębnienia regionów słabiej rozwiniętych w regionie Liberca	181
Joanna Kogut: The Influence of Changes in Accountancy Act Draft on the Accountancy of Business Entities	194
Olga Malíková: Leasing aktywów i ich amortyzacja – różnice w sprawozdawczości według ustawodawstwa czeskiego i standardów IFRS	204
Šárka Nováková: Ekonomiczne aspekty pomiaru ryzyka ekologicznego wypadków przemysłowych	210
Magdalena Swacha-Lech: The Essence of the Behavioural Finance	220
Jacek Adamek: Profit and Loss Sharing and its Representation in Islamic Banking Products Based on the Example of <i>Musharakah</i> Contract	231
Elżbieta Hajduga: A Review of Reinsurance Development Causations in Poland	240
Alicja Janusz: Economic Indications for Creating Safety Networks of Financial Intermediaries	251
Wojciech Krawiec: The Realization of Investment Policy of the Polish Investment Fund	264
Robert Kurek: Technical-Insurance Provisions of an Insurance Company – New Attitude in Solvency II	272
Teresa Orzeszko: Loan Loss Provisioning in Argentinean Banks	288
Beata Owczarczyk: Comparative Analysis of the Development of Bancassurance Activity in France, Germany, and in Poland	299
Agnieszka Ostalecka: The Methods of Asian Crisis Overcoming – Chosen Aspects	310
Małgorzata Solarz: Consumer Insolvency in Selected Countries	322

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

MIEKKIE OGRANICZENIA BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego pociąga za sobą poważne następstwa ekonomiczne, społeczne i polityczne. Jej konsekwencją może być m.in. dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej. Zagrożenie niewypłacalnością jednostki samorządu terytorialnego może prowadzić do wywierania presji na rząd celem udzielenia wsparcia takiej wspólnocie samorządowej. Jeśli rząd będzie ulegał takiej presji, to oczekiwanie na udzielenie pomocy może się stać jednym z najistotniejszych czynników kształtujących postawy decydentów samorządowych. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego może się stać zjawiskiem masowym i nawracającym. To z kolei może prowadzić m.in. do znacznego pogorszenia salda budżetu państwa, zwiększenia długu publicznego oraz wzrostu inflacji.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy miękkie ograniczenia budżetowe nieuchronnie muszą się pojawiać w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W części pierwszej zaprezentowano pojęcie miękkich ograniczeń budżetowych. W części drugiej omówiono model mechanizmu kształtowania się miękkich ograniczeń budżetowych w jednostce samorządu terytorialnego. W kolejnej części przedstawiono proces utrwalania się miękkich ograniczeń budżetowych w świadomości aktorów społecznych.

2. Istota miękkich ograniczeń budżetowych

Pojęcie miękkich ograniczeń budżetowych zostało po raz pierwszy użyte przez J. Kornaia (1979) w odniesieniu do specyficznych relacji zachodzących pomiędzy przedsiębiorstwami a władzami państwowymi w gospodarkach centralnie planowanych [15; s. 401-469; 16, s. 801-819; 17, s. 1-30; 18, s. 1095-1136]. Autor ten traktuje „ograniczenie budżetowe” jako charakterystykę behawioralną decydentów. Jeśli ograniczenie budżetowe jest twarde, to menedżerowie dostosowują (w ujęciu *ex ante*) wydatki zarządzanego przez siebie przedsiębiorstwa do zasobów finansowych, które spodziewają się uzyskać ze sprzedaży produktów oraz wszelkich innych form wykorzystywania posiadanych aktywów [15, s. 404-430]. Twarde ograniczenie budżetowe limituje zatem (w ujęciu *ex ante*) zachowania podmiotów gospodarczych. „Rozmiękczenie ograniczeń budżetowych pojawia się wówczas, gdy ścisła zależność pomiędzy wydatkami a dochodami zostaje rozluźniona, ponieważ nadwyżka wydatków ponad dochody będzie w przyszłości uregulowana przez jakąś inną instytucję, zazwyczaj przez państwo” [17, s. 22]. Ograniczenie budżetowe staje się miękkie, gdy oczekiwane jest przez decydentów zewnętrzne wsparcie finansowe, przy czym oczekiwanie to musi istotnie wpływać na ich postępowanie. J. Kornai uważa, iż mająca miejsce jedynie sporadycznie kompensata strat przedsiębiorstw nie musi skutkować pojawieniem się miękkich ograniczeń budżetowych. Dopiero regularnie powtarzające się lub bardzo spektakularne przypadki nadzwyczajnego wsparcia podmiotów przynoszących straty mogą doprowadzić do zakorzenienia się oczekiwań realizowania tego rodzaju praktyk w przyszłości¹. Według J. Kornaia zasadniczą przesłanką kształtowania się miękkich ograniczeń budżetowych jest paternalistyczny stosunek rządu wobec przedsiębiorstw [14, s. 44-45; 16, s. 807; 17, s. 22-29].

Chociaż zjawisko miękkich ograniczeń budżetowych zostało wyspecyfikowane w odniesieniu do gospodarek centralnie planowanych, zwłaszcza tych, w których przeprowadzane są „reformy”, może ono pojawiać się również w innych środowiskach ekonomicznych i nie ogranicza się do relacji między władzami publicznymi a przedsiębiorstwami państwowymi. Problem miękkich ograniczeń budżetowych dotyczy także m.in. prywatnych korporacji przemysłowych, pośredników finansowych, różnego rodzaju organizacji *non-profit* (takich jak szpitale, szkoły, uniwersytety) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zjawisko to ujawnia się także na

¹ Warto również zauważyć za Kornaitem, iż w istocie mamy do czynienia z całym kontinuum ograniczeń budżetowych, którego punkty skrajne stanowi ograniczenie absolutnie miękkie oraz ograniczenie absolutnie twarde. Literatura przedmiotu dla uproszczenia operuje zazwyczaj pojęciem miękkiego ograniczenia budżetowego lub twardego ograniczenia budżetowego, rozumiejąc przez to ograniczenie budżetowe dostatecznie zbliżone do stanu skrajnego. Mając jednak świadomość stopniowości charakteru ograniczenia budżetowego, badacze operują często pojęciem rozmiękczenia ograniczenia budżetowego, rozumiejąc przez to proces przesuwania się ku absolutnie miękkiemu ograniczeniu budżetowemu [15, s. 404-414, 435-437].

poziomie relacji międzynarodowych. Miękkie ograniczenia budżetowe są spotykane w krajach przechodzących transformację od systemu centralnego planowania do systemu rynkowego, ale także w ustabilizowanych gospodarkach kapitalistycznych [9, s. 18-40; 21, s. 1-27; 32].

W literaturze przedmiotu dużo miejsca poświęca się kwestii przyczyn utrudniających, czy wręcz uniemożliwiających, rządów lub innym organizacjom dotrzymanie zobowiązań niewspierania współpracujących z nimi podmiotów znajdujących się w trudnościach finansowych. W ujęciu *ex ante* zaświadczały one zazwyczaj, iż nie będą udzielać nadzwyczajnego wsparcia podmiotom zagrożonym niewypłacalnością. Jednakże *ex post*, stykają się z bodźcami sprawiającymi, iż decydują się jednak na udzielenie takiej pomocy [19, s. 125-133; 20, s. 421-425; 21, s. 1-27]. W tym kontekście M. Dewatripont i E. Maskin określają miękkie ograniczenia budżetowe jako skłonność podmiotów wspierających do zasilania finansowego innych organizacji w następstwie dążenia do uniknięcia utraty nakładów dokonanych w poprzednich okresach. Postawa podmiotów wspierających jest przy tym przewidywana przez podmioty wspierane [10, s. 541-555]. W odniesieniu do relacji pomiędzy rządem a jednostkami samorządu terytorialnego miękkie ograniczenie budżetowe oznaczałoby zatem, iż rząd nie jest zdolny do wiarygodnego podjęcia polityki niewspierania jednostek samorządu terytorialnego doświadczających nadzwyczajnych trudności finansowych.

Precyzyjnemu określeniu pojęcia miękkich ograniczeń budżetowych może służyć odwołanie się do dorobku ekonomii instytucjonalnej. G. Skoog traktuje miękkie ograniczenia budżetowe jako specyficzną instytucję społeczną. Jest to behawioralna reguła społecznych interakcji kierująca ludzkimi zachowaniami poprzez kształtowanie oczekiwań i informowanie o tym, jakiego zachowania można się spodziewać po innych jednostkach w poszczególnych powtarzalnych sytuacjach. Autor ten uważa, że istotą miękkich ograniczeń budżetowych jako instytucji społecznej jest występowanie powszechnych oczekiwań, iż jedna ze stron kontraktu będzie akomodować niedobór finansowy innej strony [31, s. 57].

Problem miękkich ograniczeń budżetowych bywa też rozpatrywany na gruncie teorii poszukiwania renty. Według C. Scotta miękkie ograniczenia budżetowe stanowią rezultat aktywności typu poszukiwanie renty (*rent-seeking*) podejmowanej przez określony podmiot w odniesieniu do sfery regulacyjnej, wywołujący koszty w sferze realnej [26, s. 120-122].

Autor niniejszego opracowania podziela pogląd, że miękkie ograniczenia budżetowe mają cechy instytucji społecznej. Rozumie przez nie utrwalone, powszechne oczekiwania uczestników interakcji społecznej, iż jedna strona kontraktu handlowego lub społecznego będzie skłonna bezpośrednio lub pośrednio pokrywać niedobór finansowy drugiej strony. Ograniczenia budżetowe mają charakter miękki wtedy i tylko wtedy, gdy oczekiwania otrzymania wsparcia są postrzegane jako uzasadnione lub cechujące się wysokim prawdopodobieństwem realizacji. Miękkie

ograniczenia budżetowe nie miałyby swojej siły i znaczenia, gdyby nie kształtowały oczekiwań i postaw podmiotów otoczenia, przede wszystkim interesariuszy wspieranej strony kontraktu handlowego lub społecznego.

Pomimo wagi procesów decentralizacji zachodzących we współczesnych państwach demokratycznych oraz pojawiających się periodycznie komunalnych kryzysów zadłużeniowych, w literaturze przedmiotu nie sformułowano dotychczas definicji miękkich ograniczeń budżetowych wspólnot samorządowych. Autor niniejszego opracowania uważa, że przez pojęcie to należałoby rozumieć utrwalone, powszechne oczekiwanie decydentów jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów finansowych wspólnot samorządowych, iż rząd bądź inne władze publiczne (narodowe czy ponadnarodowe) udzielią wspólnocie samorządowej bezpośredniego lub pośredniego wsparcia celem pokrycia jej niedoboru finansowego *ex post*.

Jeśli decydenci jednostki samorządu terytorialnego uznają, iż w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością zostanie ona wsparta przez rząd, to mogą oni:

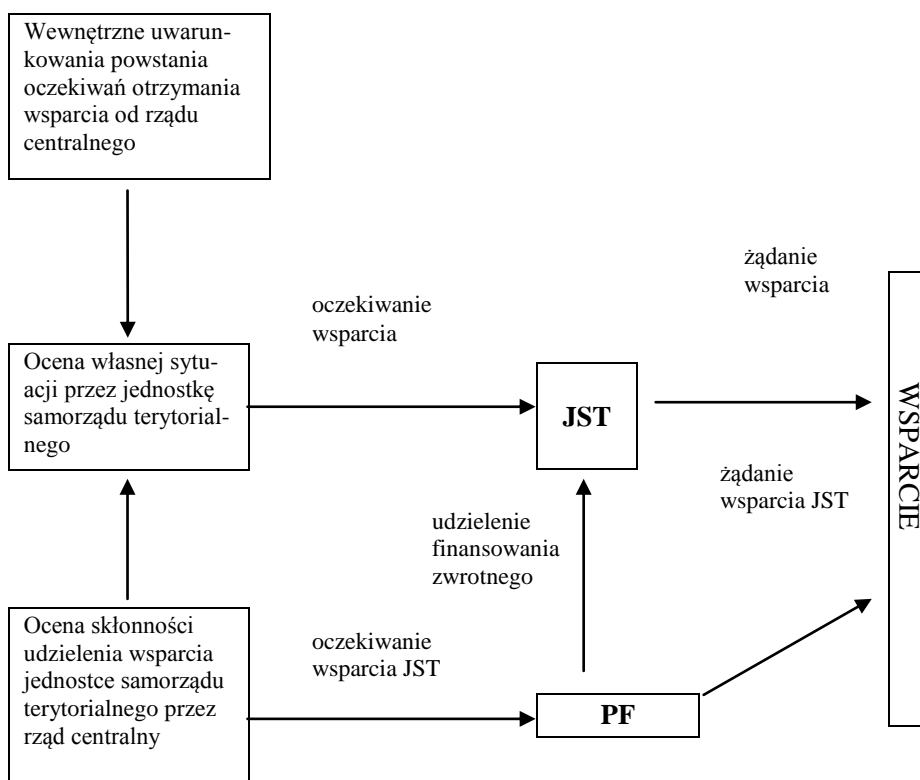
- celowo akumulować dług przekraczający możliwości jego spłaty, co określimy mianem „gry na wymuszenie dotacji”,
- podejmować nadmierne ryzyko w polityce fiskalnej, m.in. nie wykazując należytej troski o redukcję nadmiernych, zwłaszcza sztywnych wydatków budżetowych,
- podejmować nadmierne ryzyko w procesie zarządzania swoimi aktywami, zwłaszcza finansowymi, m.in. poprzez inwestowanie w wysoce ryzykowne instrumenty finansowe.

W konsekwencji tych działań może dojść do sformułowania żądania wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd. Inicjatywa w tej mierze może należeć nie tylko do samej wspólnoty samorządowej, ale również do jej partnerów finansowych. Konfrontacja tych żądań ze skłonnością rządu do udzielenia takiego wsparcia skutkuje aktem udzielenia jednostce samorządu terytorialnego nadzwyczajnej pomocy finansowej.

3. Mechanizm kształtowania się miękkich ograniczeń budżetowych

Poniżej zostanie przedstawiony mechanizm kształtowania się miękkich ograniczeń budżetowych w jednostce samorządu terytorialnego (rys. 1). Prezentowany model ma charakter idealizacyjny. Pominięte w nim zostanie zagadnienie relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej pracownikami. Z kolei dostawcy zostaną potraktowani na równi z innymi partnerami finansowymi. Założono też, iż zasoby finansowe postawione początkowo do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego w postaci strumienia dochodów własnych oraz dochodów transferowych są wystarczające do zaspokojenia przynajmniej minimalnych potrzeb wydatkowych wspólnoty samorządowej.

Jednostkę samorządu terytorialnego traktuje się w niniejszym modelu jako wspólnotę homogenicznych podmiotów, a działających w jej imieniu decydentów jako altruistycznych i dążących do maksymalizacji korzyści zarządzanej przez siebie wspólnoty (*benevolent social planner*). Pominęto tu również problem relacji pomiędzy wyborcami a oportunistycznymi politykami lokalnymi i ich wpływ na charakter ograniczenia budżetowego jednostek samorządu terytorialnego.



JST – jednostka samorządu terytorialnego, PF – partnerzy finansowi.

Rys. 1. Mechanizm formowania się miękkiego ograniczenia budżetowego jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki tworzące wspólnotę lokalną, wyborcy ogólnokrajowi, decydenci obu szczebli, a także osoby zarządzające instytucjami stanowiącymi partnerów finansowych jednostki samorządu terytorialnego są traktowani jako podmioty racjonalne w sensie proceduralnym (w ujęciu H. Simona), co oznacza dopuszczenie występo-

wania luki kompetencyjnej, niepełnego zakresu informacji o otaczającej rzeczywistości oraz ograniczonej zdolności formułowania doskonałych prognoz [27, s. 130-131; 28, s. 380-399; 29, s. 494; 30, s. 8-9; 31, s. 25-65].

Oczekiwanie otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego nadzwyczajnego wsparcia finansowego w związku z zagrożeniem utraty wypłacalności powstają w efekcie uznania, iż rząd, nawet wbrew swoim wyraźnym deklaracjom, będzie wykazywał skłonność do udzielenia jednostce samorządu takowego wsparcia.

Ocena skłonności udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego przez rząd dokonywana jest zarówno przez samą wspólnotę samorządową, jak i przez jej partnerów finansowych. Podstawę oceny skłonności udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego przez rząd stanowi analiza i ocena:

- istniejących regulacji prawnych określających postawę rządu w sytuacji niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego,
- dotychczasowych doświadczeń w zakresie wspierania jednostki samorządu terytorialnego w sytuacjach kryzysowych,
- siły aktualnego rządu oraz przyszłych rządów,
- prawdopodobnego sposobu postrzegania przez rząd stawki w grze strategicznej.

Regulacje prawne istniejące w danym państwie mogą przewidywać konieczność wspierania jednostki samorządu terytorialnego zagrożonej utratą wypłacalności, mogą statuować zakaz udzielania takiej pomocy, mogą wreszcie nie regulować tej kwestii w sposób jasny. Na ocenę skłonności rządu do udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego w dużym stopniu rzutuje dotychczasowa praktyka w tym zakresie.

Podstawowymi wyznacznikami siły rządu są jego stabilność, spójność oraz zdolność wprowadzania w życie podjętych decyzji. W tym kontekście ocenie podlega także skłonność rządu do pozyskiwania dla siebie poparcia politycznego poprzez transfery funduszy publicznych do poszczególnych jednostek terytorialnych. Siła rządu jest w istotnym stopniu zdeterminowana kształtem przyjętych w danym kraju instytucji politycznych oraz budżetowych [2; 12].

W procesie oceny skłonności udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego przez rząd uwzględniany jest również prawdopodobny sposób postrzegania przez rząd stawki w grze strategicznej. Wyznaczają ją m.in. skala efektów zewnętrznych działalności danej jednostki samorządu terytorialnego oraz skala operacji finansowych realizowanych przez wspólnotę samorządową, a także wielkość jej potrzeb w zakresie wsparcia finansowego. Znacząca skala efektów zewnętrznych działalności jednostki samorządu terytorialnego oznacza, iż jej trudności przekładają się istotnie na funkcjonowanie podmiotów otoczenia, w tym innych wspólnot terytorialnych. Wysoka stawka w grze strategicznej utrudnia wówczas rządowi zdystansowanie się od problemów jednostki samorządu terytorialnego zagrożonej niewypłacalnością. W konsekwencji decydenci jednostki samorządu terytorialnego mogą uważać, iż jest ona „zbyt duża”, aby nie udzielono jej pomocy

w sytuacji kryzysowej (*too big to fail*). Niewielka skala potrzeb finansowych może z kolei ułatwiać rządowi udzielenie wspólnocie samorządowej wsparcia finansowego. Decydenci jednostki samorządu terytorialnego mogą wówczas uważać, iż jest ona „zbyt mała”, aby nie udzielono jej pomocy w sytuacji kryzysowej (*too small to be not bailed out*). Wysokość stawki w grze strategicznej wyznacza też wysokość nakładów poniesionych dotychczas na programy, których ukończenie bądź kontynuowanie byłoby zagrożone w przypadku niewypłacalności. Rząd może chcieć wesprzeć jednostkę samorządu terytorialnego, pragnąc nie dopuścić do utraty wydatkowanych uprzednio znacznych funduszy publicznych [23, s. 15-281; 25, s. 3-28; 33, s. 1-19].

Jeśli dochody jednostki samorządu terytorialnego nie mają wyłącznie charakteru dochodów własnych (czerpanych z tytułu podatków oraz opłat lokalnych), to przedmiotem analizy i oceny jest również konstrukcja otrzymywanych transferów. Uznaniowość dystrybucji transferów ułatwia podejmowanie działań lobbingsowych mających na celu uzyskanie nadzwyczajnego wsparcia finansowego. Jest ona zatem czynnikiem podważającym wiarygodność zobowiązania rządu do niewspierania jednostek samorządu [13, s. 35-80].

Wyspecyfikować można również zestaw uwarunkowań powstawania oczekiwań wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd dotyczących samej wspólnoty samorządowej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- duży zakres pionowej nierównowagi fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego,
- duży zakres samodzielności pożyczkowej jednostki samorządu terytorialnego,
- niejednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za wydatki poszczególnym szczeblom władz publicznych jednostki samorządu terytorialnego [34, s. 1-14].

Pionowa nierównowaga fiskalna wyraża się w przypisaniu jednostce samorządu terytorialnego większego udziału w realizacji wydatków niż dochodów publicznych. W konsekwencji, wobec niewystarczalności dochodów własnych wspólnoty, samorządowe korzystają również z dochodów o charakterze transferów od rządu. Sytuacja taka przyczynia się do ograniczenia zdolności jednostki samorządu terytorialnego do elastycznego reagowania na niespodziewany wzrost obciążeń wydatkowych. Ogranicza w ten sposób poczucie wyłącznej odpowiedzialności wspólnoty samorządowej za stan jej finansów [24, s. 670-687].

Pionowa nierównowaga fiskalna przyczynia się do wykazywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zwiększonego popytu na realizację wydatków publicznych. Tworzy to środowisko, w którym łatwiej mogą zaistnieć dążenia do żądania wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd. Dla wspólnoty samorządowej korzyść krańcowa z dodatkowych wydatków finansowanych w całości lub w części otrzymywanymi transferami przewyższa koszt krańcowy realizacji tych wydatków. Dzieje się tak, ponieważ część tego kosztu jest przerzucana na opłacających podatki państwowe mieszkańców innych wspólnot lokalnych (*the common pool problem*). Nadzwyczajne wsparcie będzie też skutkowało uzyska-

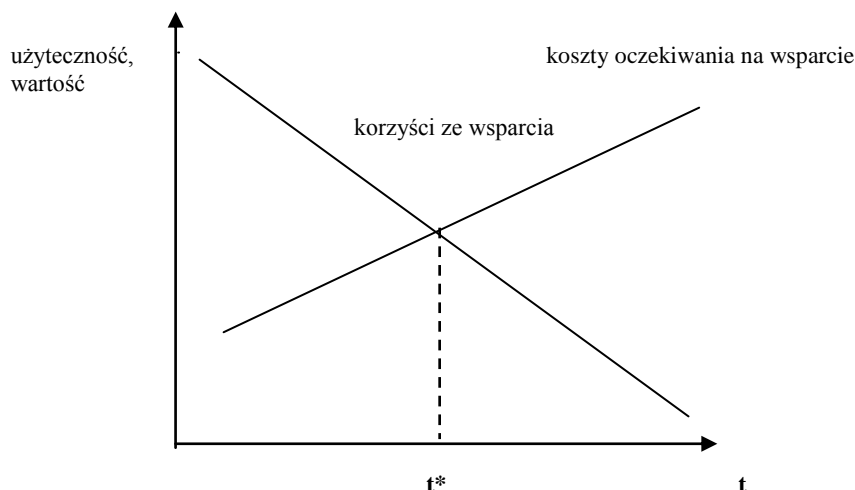
niem korzyści netto przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy przy tym zauważyć, iż przy danym udziale transferów w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego im mniejsza jest gospodarka regionu, tym większa skala „problemu wspólnego kotła” (*the common pool problem*) [1].

Niejednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za wydatki poszczególnym szczeblom władz publicznych sprawia, iż wyborcom trudno odróżnić, który szczebel władz publicznych jest odpowiedzialny za trudności w dostarczaniu określonego rodzaju dóbr [33, s. 2-23; 34, s. 1-16].

Wystąpienie wspomnianych wyżej uwarunkowań może zwiększać skłonność jednostki samorządu terytorialnego do formułowania oczekiwań wsparcia jej przez rząd. Jedne walnie ułatwiają akumulowanie istotnego zakresu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego (samodzielność pożyczkowa), inne zmniejszają odpowiedzialność fiskalną jednostki samorządu terytorialnego, czyniąc ją przez to bardziej podatną na wykazywanie dążeń do realizowania „gry na wymuszenie dotacji” lub innych form hazardu moralnego (wysoki zakres pionowej nierównowagi fiskalnej, niejednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za wydatki poszczególnym szczeblom władz publicznych).

Przy przyjęciu założenia, że partnerzy finansowi jednostki samorządu terytorialnego są niezależnymi podmiotami dążącymi do maksymalizacji swoich własnych korzyści, do przełamania twardego ograniczenia budżetowego konieczne jest podzielenie przez nich oczekiwań formułowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W tym miejscu warto podkreślić, iż zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i jej partnerzy finansowi oceniają nie tylko prawdopodobieństwo otrzymania przez wspólnotę samorządową wsparcia od rządu, ale także prawdopodobny czas oczekiwania na to wsparcie. Z punktu widzenia zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i jej partnerów finansowych ważne jest, czy korzyści związane z udzielonym wsparciem przewyższą koszty oczekiwania na jego udzielenie, co wyrażają punkty zlokalizowane na lewo od punktu t^* na rys. 2. Postrzeganie umiejscowienia punktu równowagi wsparcia (t^*) może być jednak odmienne w przypadku jednostki samorządu terytorialnego oraz jej partnerów finansowych.

Niezależne komercyjne instytucje finansowe oceniające perspektywę udzielenia jednostce samorządu terytorialnego nadzwyczajnego wsparcia przez rząd za zbyt odległą mogą nie wykazywać skłonności do postawienia do dyspozycji wspólnoty samorządowej zwrotnych źródeł finansowania. Taka postawa instytucji finansowych oznacza „utwardzenie” przez nie ograniczenia budżetowego jednostki samorządu terytorialnego. Własne oczekiwania jednostki nie mogą przełożyć się wówczas na nadmierne zadłużenie, stanowiące podstawę żądania wsparcia finansowego od rządu.



Rys. 2. Równowaga wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd centralny

Źródło: opracowania własne.

Początkowo założono, że partnerzy jednostki samorządu terytorialnego są niezależnymi podmiotami dążącymi do maksymalizacji swoich własnych korzyści. Z tego względu tak ważne było podzielenie przez partnera finansowego wspólnoty samorządowej jej postrzegania przyszłej postawy rządu. Jeżeli jednak powyższe założenie zostanie uchylone, to może się wówczas okazać, iż podzielenie przez partnerów finansowych wspólnoty samorządowej jej postrzegania przyszłej postawy rządu nie stanowi warunku koniecznego uzyskania zwrotnych środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wspólnoty samorządowe mogłyby się wówczas zadłużać w bankach stanowiących ich własność. Mechanizm taki jest stosunkowo prosty, jeśli istnieją jawne lub ukryte gwarancje państwowe dla depozytów złożonych w bankach.

Dopiero wówczas, gdy jednostce samorządu terytorialnego uda się uzyskać zwrotne źródła finansowania, możliwe staje się przetransformowanie przeświadczenia o nieuchronności udzielenia jej wsparcia przez rząd w rzeczywiste działania stanowiące bezwarunkowe (w przypadku „gry na wymuszenie dotacji”) lub warunkowe (w przypadku podejmowania nadmiernego ryzyka w zakresie polityki fiskalnej lub zarządzania aktywami) zagrożenie wypłacalności tej wspólnoty samorządowej. W finale opisywanej sekwencji działań może dojść do sformułowania żądania wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd. Inicjatywa w tej mierze może należeć nie tylko do samego podmiotu zainteresowanego, ale również do partnerów finansowych wspólnoty samorządowej.

4. Utrwalanie się miękkich ograniczeń budżetowych

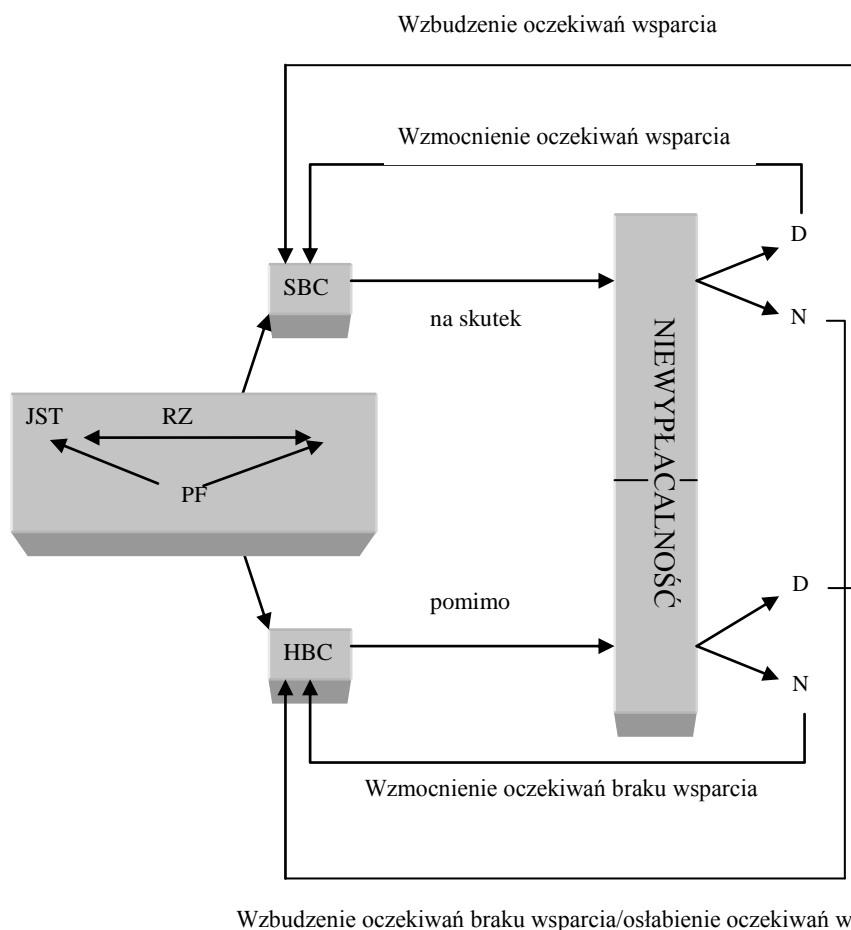
Zaprezentowany powyżej model koncentruje się na pojedynczej sytuacji żądania wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd. W istocie jednak mamy do czynienia z wielokrotnie powtarzaną grą strategiczną toczoną pomiędzy państwem a jednostką samorządu terytorialnego i jej partnerami finansowymi. Wyniki kolejnych etapów tej gry wpływają na oczekiwania jej uczestników w następnych etapach gry. Jak wskazano w przedstawionym modelu, ocena skłonności rządu do udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego przez samą wspólnotę oraz jej partnerów finansowych jest dokonywana m.in. przy uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń tym zakresie. Szczególne znaczenie doświadczenia dla formułowania oczekiwań podmiotów wynika z przyjętej koncepcji proceduralnej racjonalności uczestników procesów społecznych i gospodarczych [23, s. 48-136; 31, s. 20-65].

Jeśli w momencie wyjściowym występują miękkie ograniczenia budżetowe, to w ich konsekwencji może dojść do podjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego działań skutkujących zagrożeniem jej niewypłacalnością. W efekcie zostaje sformułowane wobec rządu żądanie udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego. Jeśli w jego następstwie władze centralne udzielą jednostce wsparcia, to wzmocni to oczekiwania uzyskania wsparcia w kolejnych etapach gry strategicznej (rys. 3). Zdecydowana odmowa udzielenia wsparcia może się przyczynić do wzbudzenia oczekiwań braku wsparcia lub co najmniej osłabienia oczekiwań wsparcia. Dojdzie wówczas do zastąpienia miękkiego ograniczenia budżetowego twardym ograniczeniem budżetowym lub co najmniej do przesunięcia ograniczenia budżetowego ku twardemu ograniczeniu budżetowemu. Pominięto tu kwestię przesłanek udzielania przez rząd nadzwyczajnego wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego oraz uwarunkowań, w których może on odmówić takiego wsparcia, gdyż ich prezentacja przekracza zakres niniejszego opracowania².

Należy także zauważyć, że występowanie twardego ograniczenia budżetowego nie wyklucza, iż może dojść do niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. Prawdopodobieństwo jej wystąpienia jest jednak wówczas zasadniczo zredukowane. Przesłankami niewypłacalności w warunkach twardego ograniczenia budżetowego są trudności w dostępie uczestników procesów społecznych do pełnej, adekwatnej, niezwłocznie otrzymywanej informacji, a w konsekwencji ograniczenia w zakresie ich zdolności formułowania trafnych prognoz. Decydenci lokalni mogą zatem podejmować decyzje skutkujące niewypłacalnością wspólnoty samorządowej pomimo braku skłonności do podejmowania „gry na wymuszenie dotacji”, podejmowania nadmiernego ryzyka w polityce fiskalnej lub w procesie zarządzania aktywami. Istotną rolę odgrywać też może ryzyko błędu ludzkiego w procesie implementacji poprawnie zdefiniowanej strategii (ryzyko operacyjne). Szczegó-

² Szerzej patrz: [3; 4; 5; 6; ;7; 8; 10; 11].

łowe omówienie powyższych zagadnień przekracza jednak również zakres niniejszego opracowania.



SBC – miękkie ograniczenia budżetowe, HBC – twarde ograniczenia budżetowe, RZ – rząd, JST – jednostka samorządu terytorialnego, PF – partnerzy finansowi jednostki samorządu terytorialnego, D – dostarczenie wsparcia przez rząd, N – niedostarczenie wsparcia przez rząd.

Rys. 3. Mechanizm utrwalania się miękkich ograniczeń budżetowych

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli w warunkach występowania twardego ograniczenia budżetowego dojdzie do niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego, to nieudzielenie jej wsparcia w rozwiązaniu tego problemu przez rząd wzmocni oczekiwanie, iż w kolejnych etapach gry strategicznej rząd również nie będzie skłonny udzielać ta-

kiego wsparcia. Jeśli jednak, pomimo istnienia początkowo twardych ograniczeń budżetowych, rząd zdecyduje się na udzielenie wsparcia jednostce samorządu terytorialnego doświadczającej niewypłacalności lub nią zagrożonej, to może to wzbudzić oczekiwania udzielenia wsparcia w kolejnych etapach gry. W rzeczywistości, ponieważ miękkie ograniczenia budżetowe zdefiniowano jako oczekiwania powszechne i utrwalone, jednorazowy epizod udzielenia wsparcia nie musi doprowadzić do ukształtowania się absolutnie miękkich ograniczeń budżetowych. Bez wątplenia jednak jest to czynnik „rozmiękczający” ograniczenie budżetowe podmiotu, tj. przesuwający aktualne ograniczenie budżetowe ku miękkiemu ograniczeniu budżetowemu.

Na koniec niniejszych rozważań warto podkreślić, że podmioty racjonalne w sensie proceduralnym budują swoje prognozy nie tylko w oparciu o doświadczenia własne, ale również doświadczenia innych otaczających je podmiotów. Dotychczas rozpatrywaliśmy interakcję pomiędzy rządem a pojedynczą jednostką samorządu terytorialnego i jej partnerami finansowymi. Rozszerzenie naszej analizy o występowanie wielu jednostek samorządu terytorialnego sprawi, iż udzielenie lub nieudzielenie wsparcia danej jednostce samorządu terytorialnego będzie wpływało nie tylko na ograniczenie budżetowe jej samej, ale również innych jednostek samorządu terytorialnego w danym kraju [31, s. 40-62].

5. Podsumowanie

Miękkie ograniczenia jednostek samorządu terytorialnego można określić jako utrwalone, powszechne oczekiwanie decydentów i/lub mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego oraz ich partnerów finansowych, że rząd bądź inne władze publiczne (narodowe czy ponadnarodowe) udzielią wspólnocie samorządowej bezpośredniego lub pośredniego wsparcia celem pokrycia jej niedoboru finansowego *ex post*.

Ocena skłonności udzielenia wsparcia jednostce samorządu terytorialnego przez rząd dokonywana jest zwłaszcza na podstawie analizy i oceny istniejących regulacji prawnych określających postawę rządu w sytuacji niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, dotychczasowych doświadczeń w zakresie wspierania jednostek samorządu terytorialnego w sytuacjach kryzysowych, siły aktualnego rządu oraz przyszłych rządów, a także postrzegania przez rząd stawki w grze strategicznej.

Jednostka samorządu terytorialnego uznająca, że w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością zostanie wsparta przez rząd, może celowo akumulować dług przekraczający możliwości jego spłaty (co można określić mianem „gry na wymuszenie dotacji”), podejmować nadmierne ryzyko w polityce fiskalnej bądź podejmować nadmierne ryzyko w procesie zarządzania swoimi aktywami. Na końcu opisywanej

sekwencji działań może dojść do sformułowania żądania wsparcia jednostki samorządu terytorialnego przez rząd.

Miękkie ograniczenia budżetowe nie są jednak zjawiskiem nieuchronnym w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Istnienie regulacji prawnych przewidujących niewspieranie jednostek samorządu terytorialnego zagrożonych niewypłacalnością, potwierdzone doświadczeniem braku nadzwyczajnej pomocy finansowej rządu dla jednostek samorządu terytorialnego zagrożonych niewypłacalnością, oraz system instytucji politycznych i budżetowych kreujący silny rząd mogą posłużyć ustaleniu twardych ograniczeń budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- [1] Aizerman J., *Fiscal Discipline in a Union*, [w:] *The Political Economy of Reform*, red. F. Sturzenegger, M. Tomassi, MIT Press, Boston 1998.
- [2] Alesina A., Perotti R., *The Political Economy of Budget Deficits*, NBER Working Papers nr 4637, Cambridge 1994.
- [3] Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – wybrane problemy*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2007.
- [4] Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w amerykańskim samorządzie terytorialnym – przypadek Orange County*, [w:] *Zeszyty Naukowe „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” nr 87* (w druku).
- [5] Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek Węgier*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161, AE, Wrocław 2007.
- [6] Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek USA*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wydawnictwo AE, Poznań 2008.
- [7] Babczuk A., *Utwardzanie ograniczenia budżetowego jednostek samorządu terytorialnego – przypadek Republiki Południowej Afryki*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w warunkach reformy finansów publicznych*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław (w druku).
- [8] Baldassare M., *When Government Fails: The Orange County Bankruptcy*, University of California, Berkeley 1998.
- [9] Berglöf E., Roland G., *Soft Budget Constraints and Banking in Transition Economies*, „Journal of Comparative Economics” 1998 vol. 26, nr 1, s. 18-40.
- [10] Dewatripont M., Maskin E., *Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies*, „The Review of Economic Studies” 1995 vol. 62, nr 4, s. 541-555.
- [11] Dewatripont M., Maskin E., Roland G., *Soft Budget Constraints and Transition*, [w:] *Planning, Shortage and Transformation*, red. E. Maskin, A. Simonovits, MIT Press, Cambridge 2000.
- [12] Hagen J. von, *Political Economy of Fiscal Institutions*, GESY Discussion Paper nr 149, Mannheim 2005.

-
- [13] Inman R., *Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism*, [w:] *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, red. J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack, MIT Press, Cambridge 2003.
- [14] Kornai J., *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*, MIT Press, Cambridge 1986.
- [15] Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- [16] Kornai J., *Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems*, „Econometrica” 1979 vol. 47, nr 4, s. 801-819.
- [17] Kornai J., *The Soft Budget Constraint*, „Kyklos” 1986 vol. 39, nr 1, s. 3-30.
- [18] Kornai J., Maskin E., Roland G., *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature” 2003 vol. 41, s. 1095-1136.
- [19] Maskin E., *Theories of the Soft Budget Constraint*, „Japan & the World Economy” 1996 vol. 8, nr 2, s. 125-133.
- [20] Maskin E., *Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint*, „American Economic Review” 1999 vol. 89, nr 2, s. 421-425.
- [21] Maskin E., Chenggang X., *Soft Budget Constraint Theories: From Centralization to the Market*, „Economics of Transition” 2001 vol. 9, nr 1, s. 1-27.
- [22] Mikesell J., *Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States*, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta 2002.
- [23] Rodden J., *Hamilton's Paradox, The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- [24] Rodden J., *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*, „American Journal of Political Science” 2002 vol. 46, nr 3, s. 670-687.
- [25] Rodden J., Eskeland G., Litvack J., *Introduction and Overview*, [w:] *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, red. J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack, MIT Press, Cambridge 2003.
- [26] Scott C., *Soft Budgets and Hard Rents: A Note on Kornai and Gomulka*, „Economics of Planning” 1990 vol. 23, nr 2, s. 120-122.
- [27] Simon H., *From Substantive to Procedural Rationality*, [w:] *Method and Appraisal in Economics*, red. S. Latsis, Cambridge University Press, Cambridge 1976.
- [28] Simon H., *Model of Bounded Rationality*, vol. 2. Behavioral Economics and Business Organization, MIT Press, Cambridge 1982.
- [29] Simon H., *On How to Decide What to Do*, „The Bell Journal of Economics” 1978 vol. 9, nr 2.
- [30] Simon H., *Rationality as Process and as Product of Thought*, „American Economic Review” 1978 vol. 68, nr 2.
- [31] Skoog G., *The Soft Budget Constraint*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000.
- [32] Tornell A., *Privating the Privatized*, NBER Working Paper nr 7206, Cambridge 1999.
- [33] Wildasin D., *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank Policy Research Working Papers nr 1843, The World Bank, Washington, DC 1997.
- [34] Vigneault M., *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem*, Institute of Intergovernmental Relations Working Paper nr 2/2005, Queen's University, Kingston 2005.

SOFT BUDGET CONSTRAINTS IN MUNICIPALITIES

Summary

The aim of this article is to answer the question whether soft budget constraints are unavoidable in municipalities. In the first part of this study, author presents a concept of soft budget constraints. In the next section, he discusses the model of model arising soft budget constraints in municipal finance. In the third section, mechanism of hardening of soft budget constraints in municipal finance is presented.